

Vergaderjaar 2008–2009

31 525

Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met het uitsluiten van het recht op ouderdomspensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet, aanspraak op studiefinanciering voor uitwonenden op grond van de Wet studiefinanciering 2000 en aanspraak op tegemoetkoming voor uitwonenden op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten bij vrijheidsontneming

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2008

ALGEMEEN

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het voorliggende wetsvoorstel.

Zij constateert met genoegen, dat de fracties in hun schriftelijke inbreng in positieve zin reageren op de doelstelling van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd realiseert zij zich, dat het voorstel ook nog een aantal vragen oproept. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. Daarin worden enkele wijzigingen op het wetsvoorstel voorgesteld, die van technische aard zijn.

HOOFDSTUK I. WIJZIGING VAN DE ALGEMENE OUDERDOMSWET

Stopzetten van de AOW-uitkering tijdens detentie

Volgens de leden van de CDA-fractie komt het wetsvoorstel tegemoet aan de wensen die deze leden sinds enkele jaren met enige regelmaat hebben verwoord. Zij zijn, met de regering, van oordeel, dat het verdedigbaar is om naast andere uitkeringen ook de AOW stop te zetten in geval van detentie. Deze leden gaan er daarbij overigens wel van uit, dat alle gedetineerden, dus ook de AOW-gerechtigden, aanspraak kunnen maken op de zakgeldregeling die voor gedetineerden geldt.

Deze veronderstelling is juist. Ook AOW-gerechtigde gedetineerden kunnen aanspraak maken op de zak- en kleedgeldregeling.

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met het stopzetten van de AOW-uitkering gedurende de detentie-periode. Tegelijkertijd beseffen zij echter ook, dat als gevolg van de stopzetting van de uitkering de (ex-)gedetineerde zijn woning kan kwijtraken en dakloos kan raken op het moment dat hij weer in vrijheid wordt gesteld. Zij vragen zich in dit verband af hoe kan worden voorkomen, dat de gedetineerde dakloos raakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat er gebeurt wanneer iemand kortdurend (minder dan drie maanden) in detentie verblijft en een huis heeft te financieren. Is het zo dat deze persoon dan zijn/haar woning kan verliezen? Zo ja, hoe verhoudt dit zich dan vervolgens tot de re-integratie in de maatschappij?

In antwoord op deze vragen van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie kan het volgende opgemerkt worden. Detentie kan ertoe leiden dat een gedetineerde zijn of haar inkomen en daarmee zijn of haar huisvesting verliest. De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 9 juni 2005 uw Kamer bericht over de wijze waarop voorkomen kan worden dat een gedetineerde zijn huisvesting verliest als gevolg van korte detentie. Dit betreft de mogelijkheid van kredietverstrekking door de gemeentelijke kredietbanken voor de doorbetaling van de vaste lasten bij detentie, en de mogelijkheid van het zogenaamde «huisbewaarderschap», hetgeen inhoudt dat iemand anders voor de duur van detentie woont in de door de gedetineerde achtergelaten woning. Hiernaast bezien Justitie en SZW in het kader van de nazorg welke mogelijkheden er nog meer zijn om te voorkomen dat een gedetineerde zijn huisvesting bij kortdurende detentie verliest.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen vervolgens of er een afweging plaatsvindt tussen de opschorting van de uitkering en de mogelijke kosten die dit met zich mee brengt, bijvoorbeeld in termen van schuldhulpverlening.

Bij het stopzetten van uitkeringen ten gevolge van detentie wordt geen afweging gemaakt tussen de opschorting van de uitkering en de mogelijke kosten die dit met zich mee brengt. Wel worden tijdens detentie activiteiten ontplooid die ertoe moeten bijdragen dat de schuldenproblematiek van gedetineerden verkleind wordt. Zo brengen medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bij binnenkomst van een gedetineerde de uitstaande schulden en boetes in kaart. Daartoe nemen ze contact op met de gemeente van herkomst en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Op dit moment wordt met DJI, gemeenten, Openbaar Ministerie en CJIB onderzocht hoe omgegaan kan worden met schulden en boetes tijdens detentie zodat dit zo min mogelijk belemmering vormt voor de re-integratie na ommekomst van de strafrechtelijke titel.

De leden van de SP-fractie onderschrijven het standpunt dat het onwenselijk is, dat een gedetineerde een sociale zekerheidsuitkering blijft ontvangen terwijl al in zijn levensonderhoud wordt voorzien door de staat. Zij vragen zich echter wel af waarom de argumenten die de regering in 1999 er toe hebben doen besluiten om de AOW niet in de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden op te nemen, nu niet langer steekhoudend zijn?

De doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel komt overeen met de doelstelling die destijds aan de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden (WSG) ten grondslag lag. Net als toen heeft de huidige regering met dit voorstel als doel om personen, die rechtens hun vrijheid is ontno-

men, uit te sluiten van het recht op een sociale verzekeringsuitkering – in dit geval een AOW-pensioen – omdat zij al door de staat worden voorzien in de kosten van levensonderhoud.

De reikwijdte van de WSG is door de toenmalige regering echter met opzet beperkt tot inkomensdervingsregelingen in engere zin. Men wilde namelijk met die regeling een gelijke behandeling bewerkstelligen tussen werkenden en niet-werkenden: de werkende verliest zijn inkomen uit werk tijdens detentie en de uitkeringsgerechtigde zijn uitkering.

Door het aanbrengen van deze beperking werden ouderdomspensioenen, in casu de AOW, van de WSG uitgesloten. Bij de AOW speelt het inkomensdervingsprincipe slechts een beperkte rol, omdat het inkomen niet van invloed is op de hoogte van de AOW-uitkering. De AOW paste met andere woorden niet in de regeling, die de regering destijds voor ogen stond.

De regering is van mening, dat de argumenten die destijds valabel waren om de AOW buiten de reikwijdte van de WSG te houden, geenszins uitsluiten, dat het ook voor AOW-gerechtigde gedetineerden onwenselijk wordt geoordeeld de uitbetaling van de uitkering voort te zetten, omdat zij gedurende die periode al door de Staat in hun levensonderhoud worden voorzien. Reden waarom de regering nu alsnog met dit wetsvoorstel komt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om beter toe te lichten waarom zij er voor gekozen heeft de AOW-uitkering van de gedetineerde na een maand detentie stop te zetten, terwijl de vaste lasten veelal langer dan een maand doorlopen. Zij vragen voorts om bij de beantwoording tevens aandacht te besteden aan de financiële positie van de gemiddelde kortgestrafte gedetineerde en diens partner.

De regering heeft bij haar overwegingen om de AOW-uitkering pas te beëindigen wanneer de gerechtigde langer dan een maand is gedetineerd, het streven naar eenvormigheid in de regelgeving laten meespelen. In de wetten, die onder de paraplu van de WSG vallen, wordt immers ook deze periode gehanteerd. Overigens dient de termijn van een maand enigszins te worden genuanceerd. Het betreft hier een ondergrens, die kan uitlopen tot bijna twee maanden. De beëindiging van het ouderdomspensioen gaat namelijk in op de eerste dag van de maand volgend op die waarin de vrijheidsontneming een maand heeft geduurd. Deze regel houdt met andere woorden in, dat, indien op bijvoorbeeld twee februari van enig jaar de AOW-er een maand is gedetineerd, de uitkering pas zal worden beëindigd op 1 maart.

De Raad van State merkt terecht op, dat een groot deel van de vrijheidsstraffen in Nederland worden opgelegd voor een duur van korter dan drie maanden. Tegelijkertijd constateert de Raad, dat niet alle vaste lasten op korte termijn kunnen worden beëindigd. De regering is van mening dat in dergelijke gevallen het beëindigen van de vaste lasten ook niet noodzakelijk zal blijken, omdat de detentieperiode vaak korter zal zijn dan de periode van opzegging.

De regering realiseert zich, dat een sociale verzekeringsuitkering dikwijls de belangrijkste inkomensbron vormt binnen een gezin. Het is evident, dat het wegvallen van die bron daarom verstrekende financiële gevolgen kan hebben voor degenen die van dat gezin deel uitmaken. Men dient zich in dit verband te realiseren, dat sociale verzekeringen zijn gebaseerd op een systeem van geïndividualiseerde rechten. Voor het verkrijgen van dat recht is van belang of aan de voorwaarden daarvan is voldaan en niet of de gerechtigde kostwinner is. De consequentie van een dergelijk systeem leidt er toe, dat degenen die deel uitmaken van het gezin van de gedetineerde, bij het ontbreken van eigen inkomen een beroep kunnen doen op de Wet werk en bijstand (WWB).

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel laat de regering onder meer weten, dat het voorstel ook ziet op de AOW-gerechtigde die in het buitenland is gedetineerd. Als argument daarbij voert zij onder meer aan, dat de Nederlandse staat consulaire bijstand biedt aan Nederlanders die in het buitenland in de gevangenis verblijven. De leden van de SP-fractie kunnen deze opmerking niet helemaal in de context plaatsen, omdat de regering bij een eerdere gelegenheid juist heeft benadrukt, dat de consulaire bijstand en de maandelijkse gift van € 30,- nimmer bedoeld zijn geweest om tekortkomingen in het levensonderhoud van gedetineerden volledig te compenseren (Kamerstukken II 2007/08, 30 010, nr. 6).

De regering brengt in dit verband in herinnering dat de gift, waar de leden van de SP-fractie op doelen, gezien moet worden als een tegemoetkoming. Deze moet de gedetineerde in staat stellen om – naar eigen inzicht – enige aanvullingen te verwerven op de voorzieningen die door de detentie-inrichting standaard worden vertrekt.

Op 24 februari 2005 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2005 uit (Kamerstukken II 2004/05, 30 010, nr. 2). Daarin doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen ter verbetering van de consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zij stelde onder meer, dat per land of regio een, bijvoorbeeld aan koopkracht gerelateerde indexering van de in 2002 ingestelde € 30,- gift aan gedetineerden buiten de EU wenselijk zou zijn. De regering achtte destijds deze aanbeveling niet opportuun.

De regering merkt tot slot op dat de kosten, verbonden aan kost en inwoning, die ten laste komen van de buitenlandse staat, èn de maandelijkse gift van de Nederlandse overheid aan gedetineerden die buiten de EU gevangen zitten, het doel van dit wetsvoorstel onderstrepen, namelijk het voorkomen van dubbele betaling voor levensonderhoud.

Involed van de detentie op de leefsituatie

De leden van de CDA-fractie hebben een vraag naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting, waar wordt opgemerkt, dat als de niet gedetineerde partner tijdens de detentieperiode als ongehuwd wordt aangemerkt, deze partner een AOW-pensioen ontvangt van 70% van het minimumloon. De partner wordt als ongehuwd aangemerkt, wanneer men duurzaam gescheiden leeft. Deze leden vragen om een nadere uitwerking van dit criterium.

Van duurzaam gescheiden leven is alleen dan sprake, wanneer personen duurzaam apart leven, als waren zij niet met elkaar gehuwd. Bovendien moet zo'n situatie voortvloeien uit de wil van (een van) beide partners. In geval van gedetineerden zullen gehuwden daarom niet snel als ongehuwd worden aangemerkt. Personen die naar burgerlijk recht gehuwd zijn, zullen derhalve in de regel ook tijdens de detentieperiode voor de AOW als gehuwd worden aangemerkt.

Overigens is de veronderstelling van deze leden juist, dat de AOW-gerechtigde partner van de gedetineerde 50% van het netto minimumloon ontvangt, welk bedrag uit hoofde van de WWB tot 70% kan worden aangevuld. Hierbij dient echter wel de kanttekening te worden gemaakt, dat daarbij aan een aantal extra voorwaarden moet zijn voldaan, zoals een inkomens- en een vermogenstoets. Overigens bestaat daarnaast ook nog de mogelijkheid om een beroep te doen op de bijzondere bijstand.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting voor die situaties wanneer een alleenstaande gedetineerde AOW-er de zorg heeft voor een of meer minderjarige kinderen.

Dergelijke kinderen hebben geen zelfstandige aanspraak op een uitkering. In dat geval is de opvang van die kinderen belangrijker. Bij binnenkomst van gedetineerden in de penitentiaire inrichting wordt standaard gescreend of een gedetineerde zorgtaken heeft voor minderjarige kinderen. De medewerkers maatschappelijke dienstverlening kunnen indien daartoe op dat moment noodzaak is de gemeente of andere instanties inschakelen voor de opvang van en zorg voor de kinderen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering heeft overwogen om de uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) te betrekken bij dit wetsvoorstel, zij opgemerkt, dat deze regeling al is opgenomen in de WSG. De Anw-uitkering wordt dus stopgezet tijdens detentie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de jongere partner van de gedetineerde, wiens AOW-pensioen en toeslag ten behoeve van die jongere partner is stopgezet, automatisch een AOW-pensioen voor een alleenstaande zal ontvangen.

De AOW-toeslag wordt alleen toegekend, indien de AOW-gerechtigde een partner heeft, die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt. De jongere partner kan pas aanspraak maken op een eigen AOW-(gehuwden)pensioen, indien hij of zij zelf 65 jaar is geworden. Tot die tijd staat hem of haar de mogelijkheid open om bij gebrek aan een eigen inkomen een beroep te doen op de WWB. De hoogte van de WWB-uitkering bedraagt maximaal het sociaal minimum voor een alleenstaande. Aansluitend, zodra de 65-jarige leeftijd is bereikt, kan de gehuwde jongere partner van een gedetineerde aanspraak maken op een eigen AOW-pensioen, dat vanuit de WWB eventueel aangevuld kan worden tot het sociaal minimum voor een alleenstaande.

De leden van de SP-fractie verzoeken een beter inzicht in de financiële gevolgen die het wetsvoorstel voor de partner van de pensioengerechtigde gedetineerde kan hebben. Meer concreet vragen zij zich af of die partners er daardoor financieel op achteruit gaan, en zo ja, waarom daarvoor is gekozen.

In de memorie van toelichting is er op gewezen, dat ten behoeve van de partner van de AOW-gerechtigde gedetineerde, die jonger is dan 65 jaar, geen AOW-toeslag zal worden toegekend. Dat betekent met andere woorden, dat die partner zo nodig een beroep kan doen op algemene en/of bijzondere bijstand op grond van de WWB. Dat laatste geldt eveneens indien de niet-gedetineerde partner ook AOW-gerechtigd is. In dat geval bestaat naast een eigen AOW-pensioen ter hoogte van 50% van het netto minimumloon, eventueel recht op een aanvullende uitkering op grond van de WWB tot aan het sociaal minimum voor een alleenstaande. De regering heeft doelbewust voor deze aanpak gekozen. Reeds eerder is er op gewezen, dat sociale verzekeringsuitkeringen geïndividualiseerde uitkeringen zijn. Evenals dat destijds bij de introductie van de WSG in 2000 het geval was met betrekking tot de sociale zekerheidswetten waarop deze regeling van toepassing is, bestaat er naar de mening van de regering ook nu geen aanleiding om een deel van de AOW-uitkering uit te betalen aan de achterblijvende gezinsleden. Wat dat betreft is er geen aanleiding een onderscheid te maken tussen gezinsleden van gedetineerden die voorheen in loondienst werkzaam waren. Ook die gezinsleden zullen zo nodig een beroep moeten doen op de WWB.

HOOFDSTUK II. WIJZIGING VAN DE WET STUDIEFINANCIERING 2000 EN DE WET TEGEMOETKOMING ONDERWIJSBIJDRAGE EN SCHOOLKOSTEN

Wet studiefinanciering 2000

De leden van de SP-fractie onderschrijven de keuze van de regering dat een gedetineerde geen recht heeft op een studiefinancieringsbeurs voor uitwonenden. Deze leden vragen of het genoemde aantal van 70 à 80 personen die studiefinanciering of een tegemoetkoming in de schoolkosten alle studiebeurzen, zowel uitwonend als niet-uitwonend omvat, en of er ten aanzien van de beurs voor niet-uitwonenden inderdaad niets verandert.

Het betreft uitsluitend personen met een uitwonende beurs. Verdergaande proefuitwisseling met DJI heeft inmiddels nieuwe cijfers opgeleverd, het zou gaan om 40 à 50 personen met een uitwonende beurs. Ten aanzien van de beurs voor niet-uitwonenden verandert er inderdaad niets.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering er sterk aan hecht dat gedetineerden de mogelijkheid hebben opleidingen te volgen, en vragen hoe aan dit streven in de praktijk vorm gegeven wordt. Zij vragen welke prioriteit de regering geeft aan het vergroten van de mogelijkheden in detentie te studeren, en hoe men het huidige onderwijsaanbod in detentie verbetert.

In het gevangeniswezen wordt analfabetiseringsonderwijs, (basis)onderwijs, vakgericht- en beroepsgericht onderwijs aangeboden; in het algemeen tot en met MBO-niveau. Daarnaast is zelfstudie mogelijk: voortgezet onderwijs en studies op HBO- en WO-niveau. Op dit moment vinden er veranderingen in het gevangeniswezen plaats in het kader van het programma.

Modernisering Gevangeniswezen. In dit programma Modernisering Gevangeniswezen wordt gedegen aandacht geschonken aan onderwijs. Er wordt gewerkt aan een onderwijsbeleidsplan voor het gevangeniswezen.

Vervolgens vragen deze leden of het waar is dat het aantal formatieplaatsen in het gevangeniswezen terug loopt, en zij vragen om hoeveel formatieplaatsen gaat.

Het aantal formatieplaatsen (fte) is de afgelopen jaren stabiel gebleven. In de periode oktober 2005–september 2006 bedroeg dit aantal 95,2, in de periode oktober 2006–september 2007 bedroeg dit aantal 92,6 en in de periode oktober 2007–september 2008 bedroeg dit aantal 95,3.

Uitvoering en handhaving

De leden van de SP-fractie constateren dat studerende zelf wijzigingen in hun woonsituatie dienen door te geven die van belang zijn voor de hoogte van de beurs. Zij vragen zich in dit verband af, of het raadzaam is om gedetineerden bij binnenkomst in de gevangenis hierover te informeren. Ook vragen zij hoe de gegevensverstrekking met de IB-groep vorm zal krijgen.

Gedetineerden die een studie op afstand in detentie willen volgen, worden gewezen op het belang van het doorgeven van hun feitelijke woonsituatie. Verder zal de DJI periodiek gegevens verstrekken aan de IB-groep om te controleren of er gedetineerden zijn die studiefinanciering voor uitwonenden ontvangen. De procedure hierbij is als volgt. DJI stuurt

maandelijks een lijst met personen naar de IB-Groep. Omdat bij het opstellen van deze lijst rekening wordt gehouden met de leeftijd van personen en de tijd die zij reeds gedetineerd zijn, komen op de lijst slechts personen voor die potentieel in aanmerking komen voor studiefinanciering of een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage. Dit betreft ongeveer een kwart van alle gedetineerden.

De leden van de VVD-fractie zien graag een weergave van de opbouw van de jaarlijkse kosten van 50 000 euro die samenhangen met de controles op de naleving van deze wetswijziging.

Voor de IB-Groep bestaan de kosten hoofdzakelijk uit het doen van een maandelijkse vergelijking van de eigen bestanden met de door DJI aangeleverde lijst en de daaruit voortvloeiende herziening van beschikkingen. Dit laatste vindt handmatig plaats: systemen van de IB-Groep laten het in dit geval niet toe geautomatiseerd te werk te gaan. Er moet tevens rekening gehouden worden met extra inzet op klantcontacten (telefonie e.d.) en het afhandelen van eventuele bezwaarschriften. Het bedrag van 50 000 euro betreft een schatting van de kosten die hieraan verbonden zijn. Het gaat dus niet om een voor de komende jaren vaststaand bedrag. Als de daadwerkelijke kosten die de controles op de naleving van deze wet lager of hoger blijken uit te vallen, dan zal een verrekening plaatsvinden.

De staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tekent deze nota mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb